



## **SEMINARIO**

***Prime osservazioni  
al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante  
"Modifiche alla seconda parte della Costituzione"***  
*(18 ottobre 2007)*

### **ANDREA MANZELLA**

Credo anche io, come D'Atena, che il testo finora elaborato è certo migliorativo dell'esistente. E dunque, di fronte all'alternativa del nulla, è un testo che si potrebbe accettare così come è.

Certamente, gioverebbe alla sua più piena comprensione una contemporanea e coerente proposta di riforma elettorale. La ribadita "divisione del lavoro" tra Camera e Senato, con la riserva a Palazzo Madama del progetto elettorale, può spiegarsi con esigenze di calendario parlamentare (la sessione di bilancio) e, soprattutto, per la scadenza dei tempi-limite riferiti al *referendum* incombente. Non è invece spiegabile in termini di logica ordinamentale. È davvero assai ardita una ipotesi elettorale che si sviluppi "al buio" dell'assetto parlamentare cui deve essere funzionale.

Comunque, se dura l'attuale situazione alla Camera, che vede la bizzarra astensione dell'opposizione (compromesso tra la disponibilità di Lega e Alleanza Nazionale e il rifiuto di Forza Italia: legato all'attesa di un risultato distruttivo della legislatura, causato dalle reiterate "spallate" al Senato...) la responsabilità della revisione costituzionale cadrà interamente sulla maggioranza. Tanto vale perciò varare un disegno costituzionale che possa di per sé essere soddisfacente, al riparo di compromessi pasticciati, anche se sufficientemente aperto al consenso bipartisan del Parlamento. Comunque, per ora, astensioni: che, grazie a Dio, alla Camera non valgono come voto contrario, così come è, invece, assurda regola al Senato. C'è spazio, perciò, per

---

\* Intervento al Seminario di Astrid - Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, svoltosi a Roma il 18 ottobre 2007.

osservazioni e rilievi su metodo e temi concreti, lasciando da parte questioni teoriche di più ampia portata.

La prima raccomandazione è quella di limitare la revisione a punti essenziali, percepibili dall'opinione pubblica come snodi fondamentali e finali di una "transizione" che dura dalle leggi maggioritarie del 1994. Inserire nel progetto previsioni come quella del "ringiovanimento" del Capo dello Stato, su cui giustamente Valerio Onida ha esercitato la sua ironia, è un errore da evitare. Si corre il rischio di distrarre i cittadini dalle vere finalità del progetto, con disposizioni non-essenziali. E si offrono all'opposizione banchi di nebbia dietro cui nascondere il suo rifiuto strumentale e ingiustificabile: rispetto ad obiettivi ormai entrati nella diffusa percezione comune delle necessità istituzionali.

In tale percezione è centrale certamente la questione del bicameralismo nei suoi tre aspetti di governo del territorio, di semplificazione del processo legislativo, di "costi della politica".

Sotto il primo aspetto, la decisa scelta, con l'emendamento Zaccaria, di una composizione del Senato mediante elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie, ha il pregio della chiarezza di un vero radicamento territoriale. Ferma questa scelta, e nel limite numerico di un'assemblea almeno dimezzata rispetto all'attuale, deve però valutarsi l'entrata, nella composizione del Senato, di "neo-senatori di diritto": i "governatori" delle regioni e i sindaci delle nove città metropolitane nonché di una quota di senatori direttamente eletti (che potrebbe essere, "all'americana", due per ciascuna regione grande o piccola che sia).

Solo con questa triplice legittimazione, che tiene conto delle specificità delle autonomie territoriali italiane, si potrà avere un organo che assommi caratteristiche di rappresentatività e di coordinamento, un *Bundesrat* all'italiana. In questo Senato dovrebbero confluire, "costituzionalizzati" e "parlamentarizzati", logica e compiti dell'intero attuale "sistema delle conferenze". Una esperienza trentennale di *governance* che sarebbe assurdo tenere in vita, separata dal nuovo Senato, in una zona giuridica di difficile classificazione e giustificazione.

Per quanto riguarda la semplificazione del procedimento legislativo, concordo con la tesi che vuole attribuire l'approvazione delle leggi-cornice solo

al ramo del Parlamento, la Camera dei Deputati, che sarà titolare dell'indirizzo politico nazionale. Nel meccanismo generale del progetto, non vedo però recepita, salvo errore, la linea di bicameralismo procedurale indicata dall'inattuato art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: l'intervento normale del nuovo Senato non per co-decisione ma per produrre effetti di aggravamento della maggioranza della Camera per l'approvazione finale di determinate leggi (nel caso che non siano accolti gli emendamenti proposti dal Senato).

Per quanto riguarda, infine, la riduzione del numero dei parlamentari, ritengo che si debba assolutamente evitare la rincorsa al criterio dei "costi della politica", come mito assoluto autoreferenziale. La riduzione deve, invece, razionalmente ancorarsi alla moderna finalità della Seconda Camera (e i senatori non dovrebbero superare il numero di 150, con un calcolo di "proporzionalità decrescente" rispetto al dato demografico). Il ridimensionamento della Camera dei Deputati dovrebbe perciò essere assai contenuto rispetto all'attuale composizione numerica.

Resta la questione, che è stata giustamente sollevata, della denominazione del nuovo Senato. Concordo con D'Atena e con gli altri che hanno rilevato come l'aggettivo "federale" non rispecchia la realtà sottostante, istituzionalmente e storicamente determinata, del nostro Paese.

A mio parere, sarebbe molto più appropriata una denominazione che indicasse più che una rappresentatività "statica" del mondo delle autonomie, una rappresentatività "dinamica": tesa allo sforzo di coordinamento e di composizione nazionale agli interessi territoriali.

Uno sforzo "federatore": per indicare il quale sarebbe molto più idonea la denominazione, presa in prestito dalla Costituzione del Brasile, di Senato "federativo" più che "federale".